

**JÚLIO CÉSAR ELPÍDIO DE MEDEIROS**

**A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: LULA E O NOVO CONTRATO  
SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão do curso de  
bacharelado em Relações  
Internacionais do Centro Universitário  
de Brasília – UniCEUB.

**Orientador: Professor Marcelo  
Gonçalves do Valle**

**Brasília – DF**

**2004**

**JÚLIO CÉSAR ELPÍDIO DE MEDEIROS**

**A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: LULA E O NOVO CONTRATO  
SOCIAL**

Banca Examinadora:

---

Prof. Marcelo Gonçalves do Valle  
(Orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Raquel Boing Marinucci  
(Membro)

---

Prof<sup>a</sup>. Renata de Melo Rosa  
(Membro)

**Brasília – DF**

**2004**

Aos meus queridos pais e irmãos, pelo apoio constante

Júlio

## **AGRADECIMENTOS**

Quero manifestar meu respeito e gratidão ao meu orientador, Prof. Marcelo Gonçalves do Valle, pelas observações e presteza que me ajudaram a lapidar este trabalho.

Agradeço ainda, a todos os mestres e professores que me mostraram o fantástico mundo do conhecimento e dessa forma contribuíram para o meu engrandecimento acadêmico.

Finalmente, expresso meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que, direta ou indiretamente, tornaram possível a realização deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>CAPÍTULO 1 – Uma revisão do papel do Estado na sociedade</b>	<b>11</b>
1.1 O Estado e a Administração Patrimonialista	15
1.2 O Estado e a Administração Burocrática	17
1.3 O Estado e a Administração Pública Gerencial	22
<b>CAPÍTULO 2 – O Estado na Sociedade Brasileira</b>	<b>26</b>
2.1 O Pensamento da CEPAL	28
2.2 Gestão Pública: transição para a Administração Pública Gerencial	34
2.3 A Reforma Administrativa de Bresser Pereira	36
2.4 O Plano Plurianual e a Gestão por Resultados	38
<b>CAPÍTULO 3 – Governo Lula: um novo contrato social?</b>	<b>45</b>
3.1 Lula e os programas sociais	46
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>61</b>

## **LISTA DE MAPAS E QUADROS**

### **1. MAPAS**

#### **2.1 Eixos Nacionais de Desenvolvimento**

### **2. QUADROS**

#### **3.1 Recursos federais colocados nos programas**

#### **3.2 Programas com execução zero**

## RESUMO

O modelo de Estado contemporâneo, que emergiu após o fim do feudalismo por volta dos séculos XIV e XV, fez surgir a administração pública. Desde então, seu aperfeiçoamento se tornou imperante e uma busca constante dos Estados.

Na procura por uma maior efetividade na forma de se administrar *a res pública*, os modelos de administração pública evoluíram do padrão patrimonialista para o burocrático e, finalmente, para o gerencial com ênfase nos resultados.

Este trabalho tenta analisar essa evolução, principalmente no caso brasileiro, e tenta identificar se a questão social no presente governo Lula tem sido aperfeiçoada com a utilização de instrumentos gerenciais de administração.

A análise permite evidenciar disparidades entre o discurso da época das eleições e a atual situação dos principais programas sociais, de distribuição de renda e erradicação da fome no Brasil.

## **ABSTRACT**

The Contemporary State model, which emerged after the end of the feudalism system around the XIV and XV centuries, created the idea of public administration. Since then, its improvement has become absolutely required and a constant will of States.

Aiming towards greater efficiency on how to manage the States, the public administration patterns have evolved from a patrimonialist model to a bureaucratic model and, finally, to a managerial administration model focused on the results.

This work aims to analyse such evolution, mainly the Brazilian case, and tries to identify whether the social issue of the present Lula administration has been improved with the use of managerial administration tools.

The analysis allows us to notice the inequalities with regard to the political speech during the election campaign and the present situation of the social programs, income distribution and hunger eradication in Brazil.



## Introdução

Vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais. Não é nenhuma novidade dizer que estamos numa fase de reorganização tanto do sistema econômico, como também do próprio sistema político mundial. Como consequência desse fenômeno, impõe-se a reorganização dos Estados nacionais, para que eles possam enfrentar esses desafios que estão presentes na conjuntura atual.

Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir os fins.

A premissa neoliberal que estava por trás das reformas – de que o ideal era um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia – provou ser irrealista. Primeiramente porque, apesar do predomínio ideológico alcançado pelo credo neoconservador, em país algum o Estado mínimo tem legitimidade política. Não há sequer apoio político para um Estado que apenas acrescente às suas funções as de prover a educação, dar atenção à saúde e às políticas sociais compensatórias: os cidadãos continuam a exigir mais do Estado.

Uma outra razão é porque rapidamente se percebeu que a idéia de que as falhas do Estado eram necessariamente piores que as falhas do mercado não passava de dogmatismo. As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão importante que se torna irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal.

As principais tentativas de reforma do Estado brasileiro podem ser identificadas na década de 90, em especial no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma tentou adaptar a administração pública gerencial, menos burocrática e com enfoque nos resultados, ao contexto brasileiro. A

reconfiguração do Plano Plurianual, instrumento governamental de gerenciamento das metas por setores, talvez tenha sido um grande avanço.

Após uma evolução histórica, desde o surgimento do Estado nacional até a crise deste no final da década de 80, será feita uma análise dos primeiros 500 dias do atual governo Lula. Esse que tantos esperavam ser uma ruptura na história da política brasileira.

O enfoque na questão da melhoria nas condições sociais, combate à fome e exclusão social será privilegiada nessa análise. Essa análise será realizada com base nos resultados dos principais programas sociais e atuação dos órgãos competentes. Tentará se identificar se, como em governos anteriores, a responsabilidade fiscal e a política econômica que privilegia poucos foi abandonada ou se realmente o Brasil começou a trilhar novos rumos a partir do governo Lula.

## **1. Uma revisão do papel do Estado na sociedade**

O surgimento do Estado moderno pode ser identificado como uma consequência da crise do feudalismo<sup>1</sup>. As monarquias absolutas assumiram o poder das cidades por volta dos séculos XIV e XV e desde então os cidadãos passaram a se considerar não mais fiéis à sua cidade e sim à sua nação. Conforme aponta Huberman (1978: 79), “em fins da Idade Média, no decorrer do século XV [...] surgiram nações, as divisões nacionais se tornaram acentuadas, as literaturas nacionais fizeram seu aparecimento, e regulamentações nacionais para a indústria substituíram as regulamentações locais. Passaram a existir leis nacionais, línguas nacionais e até mesmo Igrejas nacionais [...]”.

Essa evolução do Estado nacional foi o resultado de um complexo de causas – políticas, religiosas, sociais e econômicas. Mas segundo Coutinho (1996), um fator importante foram as mudanças na esfera social que ganhavam novos contornos. À medida que o domínio das necessidades vitais pelos indivíduos foi se tornando maior e seus resultados mais crescentes, as necessidades deixaram de ser um assunto da esfera privada e passaram a ser tratadas e reguladas cada vez mais pela esfera pública.

As antigas instituições, como os feudos e a igreja, que haviam servido a uma finalidade na velha ordem feudal, entraram em decadência. Novas instituições surgiram, tomando seu lugar para responder aos anseios da sociedade que se transformava numa classe média e trazia consigo mudanças no modo de vida da sociedade.

Ainda segundo Coutinho, a classe média queria ordem e segurança, um poder supremo que pudesse colocar ordem ao caos feudal. Os velhos senhores já não podiam preencher essa função social e enxergava-se assim, a necessidade de um poder forte.

---

<sup>1</sup> O feudalismo corresponde a um processo de ruralização da economia, cuja organização econômica, política, social e cultural está baseada na posse da terra. As origens do feudalismo remontam ao século V na Europa Ocidental, com a crise do Império Romano. Prevaleciam no feudalismo a produção auto-suficiente, poder político local e sociedade estamental (onde cada individual estava preso ao seu status). (Arruda & Piletti, 2000)

“[...] no passado, a proteção era proporcionada pela nobreza, pelos senhores feudais. Mas foram contra as extorsões desses mesmos senhores que as cidades haviam lutado. Eram os soldados feudais que pilhavam, destruíam e roubavam. [...] Era a presença de senhores diferentes em diferentes lugares ao longo das estradas comerciais que tornava os negócios tão difíceis. Necessitava-se de uma autoridade central, um Estado nacional. (Huberman, 1978: 80).

Assim, essas grandes transformações fizeram surgir instituições que davam maior independência aos reis, que também tiveram o apoio de grupos comerciais e industriais e podiam cobrar impostos para financiar seus exércitos e funcionários. Como bem afirma Huberman (1978), um poder central forte era do interesse da classe média como um todo, mas não fácil de ser obtido. Não foi tarefa pequena reduzir os privilégios monopolistas de cidades poderosas, mas com o crescente poder da monarquia nacional, os reis começaram a derrubar os monopólios locais, no interesse de toda a nação.

As instituições que deram ao Estado suas características foram: a) a justiça real, que sobrepujou o direito de julgar dos antigos senhores; b) a moeda real, que substituiu a pluralidade de moedas cunhadas pelos nobres feudais; c) a formação de um exército nacional, independente da contribuição em homens e armas dadas pelos feudos; d) o imposto real, cobertura financeira para o funcionamento da máquina da nova organização social. (Souto, 1971: 309).

Existia, no entanto, um poder supranacional, dividindo a fidelidade dos súditos do rei, e fabulosamente rico em terras e dinheiro. A Igreja, através do poder do papa, aparecia como um poder perigoso e um rival político do soberano.

“A Igreja defendia a ordem feudal, e foi em si mesma uma parte poderosa da estrutura do feudalismo. Era dona de cerca de um terço da terra, e sugava do país grande parte de suas riquezas. Antes que a classe média pudesse apagar o feudalismo em cada país, tinha de atacar a organização central – a Igreja”.(Huberman, 1978: 92).

Vemos aqui que essa luta tomou um nuance religioso e pode ser considerada como a primeira batalha decisiva da nova classe média contra o feudalismo. A igreja era bastante forte para propiciar à sociedade um certo alívio das guerras feudais; mas agora o rei estava em melhores condições para sustar essas pequenas guerras.

Adotando uma perspectiva lógica-dedutiva ao invés de histórica, é possível ainda afirmar que o Estado é o resultado político-institucional de um contrato social por meio do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que o mesmo possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos. Nesta visão contratualista, o Estado não é o produto histórico da evolução e aumento do grau de complexidade da sociedade, mas a consequência lógica da necessidade de ordem. (Pereira, 1998).

(...) O Estado é, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento: é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (Engels, Apud Pereira, 1998)

Os principais teóricos desta idéia de contrato social foram Hobbes, John Locke e Rousseau. De acordo com Weffort (1998), entre os séculos XVI e o XVIII esses filósofos afirmaram que a origem do Estado e/ou da sociedade estava num contrato. Os homens viveriam, naturalmente, sem poder e sem organização – que somente surgiriam depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política.

Hobbes desenvolve a idéia de que um Estado é a condição para existir a própria sociedade, pois o estado de natureza é uma condição de guerra e faz com que cada um se imagine poderoso, perseguido, traído. Esse estado de medo inviabilizaria o convívio entre os indivíduos e estes enxergariam que a instituição de um poder soberano seria a única maneira de garantir segurança e a sua própria sobrevivência.

O modelo de Locke parte de um pressuposto bastante similar ao de Hobbes, no qual se parte de um estado de natureza que, pela mediação do contrato social, realiza a passagem para o estado civil. A necessidade de superar

esse estado de guerra de uns contra os outros, leva os homens a se unirem e estabelecerem livremente entre si o contrato social, que realiza a passagem do estado de natureza para a sociedade política ou civil.

No entanto, de acordo com Weffort (1998), o contrato social de Locke se difere substantivamente do contrato hobbesiano, pois para Hobbes os homens firmam entre si um pacto de submissão, onde transferem a um terceiro a força coercitiva da comunidade; para Locke, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza.

Para Rousseau, o homem nasce livre, e por toda parte encontra-se aprisionado. Em sua obra *Contrato Social*, Rousseau narra o modo como ocorreu a mudança da liberdade para a servidão e quais são as condições de possibilidade de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil. Ele ainda acrescenta que é imperiosa a definição do Governo, o corpo administrativo do Estado, como um órgão limitado pelo poder do povo e não como um corpo autônomo; assim, qualquer forma de governo que se venha a adotar terá que submeter-se ao poder soberano do povo.

É relevante notar que a formação do Estado moderno significa, em essência, a constituição de uma esfera de autoridade pública. No entanto, não se constituiu um modelo de administração próprio para essa esfera. E, na ausência de outro, assimilou-se o modelo de administração existente na ordem feudal, que tinha como base o patrimônio privado do nobre. Assim podemos notar que a esfera pública que estava se formando era administrada segundo padrões típicos de uma ordem pré-pública, configurando o chamado “Modelo de Administração Patrimonial”.

Fica evidente dessa forma que, nas sociedades pré-democráticas, o Estado era por definição “privado”: estava a serviço da classe ou do grupo poderoso que controlava o Estado e, por meio dele, se apropriava do excedente social.

## 1.1 O Estado e a Administração Patrimonialista

O “patrimonialismo” se caracteriza pela incapacidade ou relutância do poder absolutista em distinguir entre o patrimônio público e os seus bens privados (Pereira, 1998). Na administração pública patrimonialista o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano, onde seus auxiliares e servidores possuíam o “*status*” de nobreza real, não havendo distinção entre o público e o privado. Em outras palavras, a *res publica* (patrimônio público) não era diferenciada dos princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Assim, nesta época não havia claramente a definição das competências ou das funções exclusivas de Estado.

Este tipo de administração, empregada principalmente durante o período monárquico e da denominada “República Velha” (1891 a 1930) no Brasil, tinha como características: (1) os bens e recursos públicos eram tratados como se fossem propriedade particular, que os chefes e funcionários usavam em seu benefício privado; (2) aquilo que hoje se considera corrupção era um procedimento normal, generalizado, sendo naturalmente aceitável a idéia de que um cargo público era uma via legítima de enriquecer, fazer fortuna; (3) as relações eram baseadas nas lealdades pessoais de compadrio e de clientela, onde o chefe político empregava seus familiares<sup>2</sup> em cargos públicos ou trocava esses cargos por apoio político; (4) não havia noção de carreiras, nem de gerenciamento de recursos humanos, pois a função do quadro administrativo era absorver mão-de-obra, dar emprego, favorecendo aliados políticos e protegidos dos chefes. (ENAP, 2002)

Um aspecto importante da formação do Estado moderno diz respeito aos exércitos. Os exércitos que antes eram formados e desfeitos após o fim dos conflitos, retornando então os guerreiros às atividades rotineiros, se tornaram permanentes. Esses exércitos modernos permanentes formaram-se primeiro na Prússia, que séculos depois iria compor a Alemanha. Sua organização se

---

<sup>2</sup> Portanto, o nepotismo era algo natural. A palavra se origina do termo “nepote”, que significa sobrinho, mas também “favorito”. Era comum o senhor feudal e os altos dignatários da Igreja procurassem ter seus sobrinhos ocupados junto de si, para, ao mesmo tempo que concediam uma parcela de poder aos seus favoritos, podiam tê-los sob seus olhos e prevenir-se das suas traições. Hoje, nepotismo significa favoritismo, patronato. (ENAP – 2002: 13)

baseava nos princípios da hierarquia e da disciplina e na ética da obediência. Além disso, o exército prussiano era formado estritamente por membros da aristocracia e tinha por base a impessoalidade, diferente dos exércitos feudais que tinham como integrantes os próprios nobres.

Por serem exércitos permanentes, necessitavam também de uma administração permanente. Foi desenvolvido então uma especialização às tarefas administrativas, que acabou sendo aproveitada também nas atividades administrativas civis do Estado prussiano. Foi levada para a administração pública civil a organização hierárquica, vertical e centralizada, a ética da obediência e a separação entre a esfera pessoal e a vida profissional, que eram típicas do exército.

No entanto, durante esse processo outros fatores também influenciaram e provocaram mudanças. Essas mudanças se identificaram tanto na área econômica quanto política. Como bem aborda ENAP (2002), o surgimento do capitalismo implicava uma separação entre a atividade doméstica e a atividade profissional. O local de trabalho passou a ser separado do espaço doméstico e as pessoas não eram mais “donas” dos materiais e instrumentos de trabalho. Vemos assim, uma separação entre a vida familiar e a vida econômica.

Vale também ressaltar que na área política, o conceito de privilégio foi gradualmente substituído pelo conceito de direito, que implicava a universalidade das normas. Ou seja, todos estariam igualmente sujeitos às regras vigentes, não havendo tratamento de exceção. Por outro lado, o conceito de autoridade – que antes se baseava no respeito às tradições vigentes desde sempre – aos poucos foi substituído pelo conceito de legitimidade das normas estabelecidas e do direito de mando daqueles que, segundo essas normas, fossem nomeados para exercer o poder.

Esses fenômenos deram origem ao Estado moderno que, ao final do século XIX, já era a modalidade de organização política predominante no mundo ocidental. Ao mesmo tempo, havia se tornado relativamente generalizado um modelo de administração que veio a ser denominado Administração Burocrática – cujos princípios e características, baseados na herança do exército prussiano, foram formalizados nos estudos de Max Weber.



O surgimento de um capitalismo baseado na racionalidade e eficiência, e a necessidade de se diferenciar o patrimônio público e o privado levou ao definimento do antigo modelo de administração patrimonialista. Assim, o modelo burocrático racional de Max Weber, na medida em que adotava os meios mais eficientes para atingir os fins visados e definia rigidamente os objetivos e os meios para atingí-los na lei encontrou espaço e se tornou mais legítimo do que aquele modelo herdado do feudalismo.

## **1.2 O Estado e a Administração Burocrática**

Para Weber (1999), a Administração Burocrática consiste no exercício das atividades de gestão pública por um quadro administrativo composto por funcionários individuais que são pessoalmente livres e devem obediência estritamente às normas objetivas que regem o seu cargo. Dentro de uma hierarquia, esses funcionários são nomeados e possuem atribuições e competências fixas e são contratados conforme sua qualificação profissional que é verificada mediante provas e diplomas. No tocante à remuneração, essa é fixada segundo a posição do funcionário na hierarquia, responsabilidades e qualificações. Existe também a possibilidade de progressão funcional através dos diferentes níveis e carreiras, dependendo do tempo de serviço, mérito ou mesmo ambos. E, finalmente, os funcionários se submetem a um sistema homogêneo de disciplina e de controle de serviço, expresso mediante normas e processos internos.

Assim, enquanto a administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista, com o surgimento do capitalismo e da democracia emerge a administração burocrática como instrumento de combater o nepotismo e a corrupção, estabelecendo um serviço público profissional e um sistema administrativo impessoal.

Esse modelo de administração burocrático foi bem aceito no mundo capitalista que emergia, pois a busca de uma racionalidade instrumental e de resultados qualitativamente superiores, obteníveis a menores custos era conveniente às economias complexas desse modo de produção. Para sua existência, a empresa capitalista requeria uma justiça e administração cujo

funcionamento, pelo menos em princípio, pudesse ser racionalmente calculado por normas gerais fixas. Assim, a administração burocrática se consolidou, pois apresentava características tais como precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade universal a todas as espécies de tarefas, tudo isso em conexão muito íntima com o desenvolvimento do capitalismo moderno.

Essa profissionalização da administração pública ocorreu na Europa ocidental em meados do século XIX, nos Estados Unidos, no início do século XX e, no Brasil, iniciou-se na década de 30 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. (ENAP, 2002: 15-16). Caberia ao DASP a responsabilidade de definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa.

Com o passar do tempo, os serviços do Estados, que se restringiam basicamente à manutenção da ordem, administração da justiça e garantir os contratos e a propriedade, começaram a tornar-se mais complexos e surgiram então os problemas do Modelo de Administração Burocrático, derivados das próprias características do modelo.

A ênfase na disciplina e no controle, que antes parecia um eficaz remédio contra os abusos da administração patrimonial, começou a revelar suas limitações, na medida em que tornou a administração pesada, arrastada, amarrada a uma racionalidade técnica e processual que se mostrava contraditória com a busca de resultados. As atividades dos funcionários orientavam-se pelo formalismo e pelo ritualismo, privilegiando os procedimentos operacionais. Ao invés de as atividades se justificarem pelos benefícios proporcionados à sociedade – que é o que justifica e sustenta a própria existência da administração pública na ordem democrática ocidental – eram voltadas para o próprio Estado ou para a “organização”.

Por sua vez, a estrutura hierárquica mostrava-se ineficiente, devido à sua rigidez, centralização e verticalidade. A ética da obediência eliminava a criatividade e justificava a falta de responsabilidade para com as conseqüências, por parte dos agentes públicos, uma vez que os mesmos deveriam acatar ordens – e não questioná-las - e não podiam ser responsabilizados, já que na realidade apenas cumpriam o seu dever de obedecer.

O “império das normas” eliminava qualquer possibilidade de gestão empreendedora por parte dos servidores públicos. Ainda hoje, uma diferença importante entre a administração do setor público e a do setor empresarial e do terceiro setor reside no seguinte fato: enquanto as empresas e entidades do terceiro setor podem realizar tudo o que não for estritamente proibido por lei, a administração pública só pode realizar o que a lei determina que seja feito, e segundo normas previamente instituídas.

Segundo Abrucio (1998), foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que entrou em xeque o antigo modelo de intervenção estatal, quando uma grande crise econômica mundial pôs fim à era da prosperidade que se iniciara após a II Guerra Mundial. A principal receita para o contínuo sucesso que se estendeu por 30 anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, que proporcionou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social.

Abrucio (1998) ainda diz que, o tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões – econômica, social e administrativa -, todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar, correspondia à dimensão social do modelo. Definir Estado de bem-estar é entendê-lo como um Estado que garantiria ao cidadão, enquanto um direito político e não como caridade, uma renda básica para sua boa sobrevivência, portanto, garantindo sua alimentação, educação, saúde e habitação. Assim, toda ação de um indivíduo que visava a melhoria de seu nível de vida, seria considerado como uma luta pela realização de um direito, simplesmente exercendo sua cidadania.

Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático

weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado montado no pós-guerra, segundo Abrucio. O primeiro foi a já referida crise econômica mundial, iniciada em meados da década de 70 e agravada ao longo dos anos 80. O Estado foi o principal afetado com essa crise, entrando numa grave crise fiscal.

A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após décadas de crescimento, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus *déficits*. Os Estados estavam ainda sobrecarregados de atividades, acumuladas ao longo do pós-guerra, com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos. Além disso, as associações corporativas então vigentes não queriam perder o que, para eles, eram conquistas – e que, para os neoliberais, eram grandes privilégios. O terceiro fator deflagrador da crise do Estado contemporâneo, portanto, foi o que, na linguagem da época, chamou-se de situação de “ingovernabilidade”: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas.

Por fim, a globalização e todas as inovações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram – e profundamente – o Estado. Na verdade, o enfraquecimento dos governos no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas.

A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais *déficits*. O corte de custos virou prioridade. No que tange à administração pública, isso produziu dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal, que era vista como uma saída necessária - os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo dessa tendência. Segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que, para boa parte dos reformadores da década de 80, implicava uma modificação profunda do modelo

weberiano, classificado com lento e excessivamente apegado a normas. Em suma, considerava-se o antigo modelo ineficiente.

Por outro lado, o Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente se levarmos em conta os problemas da “governabilidade” (governos sobrecarregados) e os efeitos da globalização. Portanto, surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos, mas um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar essa situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Propunha-se, assim, a construção de uma nova burocracia.

Mas, além das condições materiais, havia também um contexto intelectual extremamente favorável às mudanças na administração pública. A ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como a *public choice*<sup>3</sup> nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano<sup>4</sup> (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para a crítica ao antigo modelo de organização do setor público.

Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo burocrático entrou em profunda crise. A administração burocrática tornou-se obsoleta e viu-se a necessidade de se aumentar a eficiência do Estado. Aprofundar a profissionalização da administração pública e a criação de burocracias competentes e relativamente autônomas continua a ser uma prioridade.

---

<sup>3</sup> Política que defende que a política deveria ser vista como troca, e, deste modo, o espaço de análise apropriado para compreender o Estado seria o próprio mercado. A *public choice*, portanto, fiel às hipóteses irrealistas de racionalidade e informação perfeitas dos agentes econômicos, insiste no enquadramento do Estado no ambiente idealizado do mercado, apontando para um automatismo na conformação do tamanho (ótimo) para as jurisdições políticas. A federalização de um Estado seria resultado do livre mercado. Mercado este que incorporaria o voto como um bem precificável. (Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol VI, nº 119 (115), agosto de 2002) Disponível em [www.ub.es/geocrit/sn/sn119115.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119115.htm). Acesso em 25/03/2004.

<sup>4</sup> O Estado deveria intervir apenas para estabelecer um sistema eficaz de concorrência, atuando em áreas ou setores pouco atrativos para a iniciativa privada, além de criar toda uma infraestrutura de transportes, hospitais, polícia, tribunais, escolas fundamentais e exército; tudo para facilitar a vida dos empreendedores. Dessa forma, todas as atividades do governo deveriam estar voltadas para a mercantilização da sociedade, consolidando a hegemonia do capital como potência social.

Dessa forma, o principal desafio do modelo pós-burocrático é definir que tipo de Estado deve ser construído para o século XXI. O modelo burocrático, no intuito de separar radicalmente o público do privado, tornou a atuação dos funcionários cada vez mais autoreferida.

A reforma do Estado e, particularmente, a reforma da administração pública, intensificou-se nos anos 90 e é virtualmente consensual que a intervenção do Estado continua sendo necessária nas áreas de saúde, educação, cultura e desenvolvimento tecnológico. No entanto, assume novo papel às economias nacionais, para que estas se tornem competitivas internacionalmente.

Assim sendo, aumentar a eficiência do Estado tem sido uma imposição do próprio processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Em consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem mais eficiente, baseada na descentralização e no controle de resultados.

Diante de tal situação, emerge na segunda metade do século XX a Administração Pública Gerencial como resposta à crise do Estado. Esse tipo de administração surge com a crescente insatisfação do modelo burocrático e era visto como um modo de enfrentar a crise fiscal, reduzir os custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado. (Pereira, 1998).

### **1.3 O Estado e a Administração Pública Gerencial**

O enfoque gerencial da administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha e nos EUA depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan).

Como exposto anteriormente, enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo, em definir procedimentos e satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial inova em orientar-se para os resultados. Sua inovação pode ser identificada a partir dos princípios que a

norteiam, que segundo (ENAP, 2002) são os seguintes: flexibilidade; criatividade, multiespecialidade e capacidade continuada do servidor; busca de qualidade, participação de agentes sociais e controle de resultados; descentralização e horizontalização das estruturas e organização em redes.

A flexibilidade foi uma das principais mudanças introduzidas na Reforma Gerencial e tornou a administração pública menos rígida. Surge com a flexibilidade uma maior interação com o ambiente e dinamismo na busca de novas soluções e ajustes nos programas do governo.

A idéia burocrática de que o funcionário não precisa contribuir com sua experiência pessoal, buscar soluções e enfrentar desafios bastando apenas cumprir as normas e obedecer à autoridade é um desperdício da riqueza do capital humano. A criatividade significa a capacidade de responder a desafios, pensar diferente da rotina e introduzir inovações, fazendo com que gere no membro da organização pública o senso de responsabilidade pelo resultado a ser alcançado.

Essa valorização de recursos humanos exige um esforço maior na capacitação e profissionalização baseando o treinamento não para tarefas específicas e sim numa perspectiva de multiespecialidade. Com essa visão, rompe-se com a idéia de alienação e mecanicidade das tarefas e integra o funcionário a toda a cadeia de atividades do seu setor ou unidade.

A busca de resultados proposta pela Administração Gerencial não pode ter apenas um caráter quantitativo. O grau de satisfação do cidadão, que usa e é diretamente afetado pelas políticas públicas é o termômetro de avaliação do desempenho da administração pública, alimentando e orientando assim o sistema que tem a possibilidade de criar ajustes e aperfeiçoar o serviço público.

Além do controle de resultados, a Administração Gerencial baseia-se nos conceitos de transparência, *accountability* (responsabilidade), participação política, equidade e justiça. Esse modelo participativo reflete num pluralismo institucional na oferta de serviços que antes era exclusiva ao Estado, além da participação ativa dos cidadãos na escolha dos dirigentes das organizações e formulação das suas políticas.

Por seu turno, a descentralização é a efetiva delegação de autoridade e autonomia de gestão. Significa reconhecer que os funcionários que estão mais próximos dos cidadãos são mais capazes de interagir com eles e tomar conhecimento das suas necessidades, e também mais capazes de entender melhor do seu próprio serviço, como funciona, o que pode ser melhorado, os recursos e oportunidades a serem mais bem explorados para atingir resultados.

Isso evidencia que decisões centralizadas geralmente sofrem distorções ao longo da cadeia funcional e podem resultar em perda de tempo e dispersão de energia.

No entanto, há que se levar em conta que a descentralização, enquanto delegação de autoridade, não significa omissão. Faz-se necessário haver uma responsabilização e prestação de conta de quem delega ou recebe a delegação. E, mais importante segundo (ENAP, 2002), a descentralização não significa que cada instância da cadeia funcional faz o que quer sem qualquer articulação com os demais. Os objetivos são alcançados quando se trabalha num contexto de integração.

Por fim, a horizontalização trata da organização em rede, que vem substituir o modelo vertical, centralizado e hierárquico típico da administração burocrática.

A horizontalização das estruturas organizacionais requer, em primeiro lugar, a eliminação de instâncias decisórias excessivas. Ou seja “a enorme e complexa pirâmide de chefes e sub-chefes, diretores e sub-diretores, assessores para coisa nenhuma, presidentes disso e daquilo, etc – cuja função se resume [...] tornar o sistema lento, pesado, pouco ágil.” (ENAP, 2002: 20). Além disso, significa a gestão participativa com envolvimento e responsabilização dos membros na tomada de decisões.

A gestão participativa requer a substituição do conceito de chefia pelo conceito de liderança. E essa liderança baseia-se na autoridade reconhecida, diferente do conceito de obediência no modelo burocrático.

Um outro aspecto apontado por (ENAP, 2002) é que, a concepção de “redes”, ou estruturas integradas e articuladas entre si evita que as unidades



horizontalizadas se tornem estanques sem a necessidade da verticalização e hierarquização burocrática.

Como é possível identificar, a Administração Pública Gerencial envolve uma mudança na estratégia de gerência, mas essa nova estratégia deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. A idéia geral é descentralizar, delegar autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor.

Após essa releitura feita a partir das principais teorias que envolvem a administração pública desde a origem do Estado nacional, tentar-se-á mostrar, no próximo capítulo, suas principais aplicações ao contexto brasileiro e, principalmente quais foram as políticas adotadas para inserir o modelo de Administração Pública Gerencial no Brasil, modelo este que muitos afirmam ser o mais eficiente na construção de um Estado mais eficaz.

## **2. O Estado na Sociedade Brasileira**

A economia capitalista mundial no início do século XX passava por momentos difíceis em virtude da superprodução, e a idéia de que a livre concorrência do mercado era eficiente e suficiente para equilibrar a economia não conseguiu mais se legitimar. Essa constatação se tornou mais evidente especialmente quando eclodiu a crise mundial de 1929. A queda da bolsa de Nova York em 1929 fez o capitalismo mergulhar na maior depressão de sua história e abalou as bases da economia liberal.

Diante desta situação, fazia-se necessário repensar a economia política para que o capitalismo se mantivesse vivo. Questões como a anarquia da produção, a queda da taxa de lucros, a superprodução de mercadorias, o desemprego, as oscilações do mercado e outros desconfortos que afetavam a burguesia e a sociedade em geral exigiam novos instrumentos de interpretação e intervenção, capazes de amenizar ou mesmo solucionar essas perturbações.

De acordo com Mantega (1995), essa inquietação fez surgir vários teóricos com idéias para solucionar essa anarquia econômica. Mas coube a Lord Keynes, o papel de maior projeção na revolução teórica em curso, que passou a dominar-se “revolução keynesiana”. Segundo a ótica keynesiana, “as forças de mercado, deixadas a si mesmas, estariam longe de promover a alocação ótima de recursos, causando, pelo contrário, capacidade ociosa, desperdício e desemprego” (Mantega, 1995: 25). Assim, era necessária a intervenção decidida do Estado na economia como agente direto da produção, orientando a estrutura econômica para uma produção mais equilibrada.

No Brasil, esse debate econômico se intensificou nos anos 50 e 60 e foi caracterizado pelo confronto entre os velhos interesses agroexportadores, em franca decadência, e os novos segmentos sociais vinculados à acumulação industrial, cujas idéias ganhavam terreno no cenário nacional. Segundo Mantega (1995), as duas linhas ideológicas mestras em torno das quais se polarizava a intelectualidade brasileira durante a década de 50, e que refletiam os interesses

das principais forças sócio-econômicas do país, tratavam-se de uma corrente que defendia o liberalismo econômico, preocupada em garantir a “vocação agrária” do Brasil, e uma corrente desenvolvimentista, que pregava a intervenção do Estado na economia para implementar a industrialização do país.

Uma importante figura dessa época foi Roberto Simonsen, empresário, líder da Federação das Indústrias de São Paulo que defendia o intervencionismo e um projeto de desenvolvimento que feria o menos possível os interesses econômicos das oligarquias agroexportadoras: “Coube a Roberto Simonsen, representando a ala mais modernizante da burguesia industrial brasileira, fornecer um esboço do novo projeto de desenvolvimento, baseado na industrialização e numa ideologia econômica que transgredia o velho liberalismo (...)” (Mantega, 1995: 26 - 27)

O projeto de desenvolvimento de Roberto Simonsen tratava-se de uma proposta de transformação burguesa conservadora e procurava absorver as crescentes pressões das massas urbanas e, ao mesmo tempo, seduzí-las e cooptá-las para um novo projeto que propunha um avanço mais acentuado da industrialização, por meio da proteção tarifária e com base na infra-estrutura a ser proporcionada pelo Estado além de contemplar uma série de medidas sociais.

Segundo Mantega (1995), o projeto de Simonsen sugeria um ritmo mais acelerado de desenvolvimento econômico para o Brasil, que seria obtido através da intensificação do processo de industrialização nacional e melhor aplicação dos recursos produtivos disponíveis. Em outras palavras, isso significava reorganizar a estrutura estatal para realocar os recursos econômicos e financeiros, preparar a infra-estrutura para o advento da indústria e protegê-la da forte concorrência. Daí a necessidade de orientar o desenvolvimento para a industrialização e criar condições internas e externas para sua viabilização.

Esse ideário empolgou boa parte da intelectualidade latino-americana e se constituiu na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista. Tomava corpo, assim, uma ideologia desenvolvimentista intervencionista, respaldada em segmentos consideráveis da população e devidamente

representada na burocracia estatal e a crença no liberalismo econômico perdia terreno na esfera ideológica.

No entanto, é imprescindível que levemos em conta o papel da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre a economia política latino-americana e brasileira e na evolução das principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento periférico.

## **2.1 O Pensamento da CEPAL**

Ao tentar reconstituir a trajetória da economia brasileira desde a exploração colonial até o processo de industrialização baseado na substituição de importações, Celso Furtado (Apud Mantega, 1995) identifica que a atividade cafeeira no Brasil foi importante, pois “(...) ela teve a capacidade de mobilizar (...) os recursos econômicos disponíveis no Brasil no início do século XIX, como terras e mão-de-obra”.(Mantega, 1995:79).

Para Mello (1998), na economia colonial estavam presentes dois setores: um exportador (produtor em larga escala de produtos coloniais como açúcar, tabaco, metais preciosos, etc) que eram destinados ao mercado mundial e assentado no trabalho escravo, servil ou escravo. E o outro seria o produtor de alimentos.

A economia colonial definia-se como altamente especializada e complementar à economia metropolitana. Esta complementaridade se traduzia em um determinado padrão de comércio: exportavam-se produtos coloniais e se importavam produtos manufaturados. Essa produção colonial não deveria concorrer, assim, com os produtos da metrópole.

“A economia colonial organizava-se, pois, para cumprir uma função: a de instrumento de acumulação primitiva de capital. Dever-se-iam estabelecer, portanto, mecanismos capazes de ajustar a economia colonial à sua razão de ser, mecanismos de exploração que permitissem: 1) produzir a economia colonial um excedente que se transformasse em lucros ao se comercializar a produção no mercado internacional; 2) a criação de mercados coloniais à produção

metropolitana; e 3) que o lucro gerado na colônia fosse apropriado quase que integralmente pela burguesia metropolitana.” (Mello, 1998: 39)

É importante, assim, ressaltar o papel desse modo de produção colonial como um estágio transitório entre o feudalismo e o capitalismo nos países periféricos. Como afirma Mello (1998), tanto a acumulação de capital e sua concentração nas mãos da burguesia comercial metropolitana quanto a criação de mercados coloniais foram fatores essenciais à constituição do capitalismo.

Os primeiros núcleos de industrialização que surgiram com o fim da escravidão e incorporação da mão-de-obra livre, transformaram as economias de subsistência em economias de acumulação e superprodução.

Neste novo contexto da economia produtiva brasileira, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) surgiu no final da década de 40, quando o pensamento latino-americano ensaiava os primeiros passos para a sua tentativa de emancipação da subserviência cultural aos centros hegemônicos. Sua preocupação básica era a de explicar o atraso da América Latina em relação aos chamados centros desenvolvidos e encontrar as formas de superá-lo. Ela analisava a estrutura sócio-econômica dos países da periferia com seus entraves ao desenvolvimento econômico, em contraste com o dinamismo das estruturas dos centros avançados. Isso fazia surgir um questionamento em relação à divisão internacional do trabalho do mundo capitalista e também criticava o destino atribuído aos países subdesenvolvidos.

Para os cepalinos, estava surgindo uma insustentabilidade na lei das vantagens comparativas que pregava que, se os países atrasados se especializassem nos produtos primários e os avançados em industrializados, nas relações entre eles os países atrasados acabariam levando vantagem, pois absorveriam todo o diferencial de produtividade de seus parceiros avançados. Na prática, contudo, não estava ocorrendo a transferência dos benefícios da especialização e alta produtividade dos países industrializados que em tese se refletiriam na queda dos preços de seus produtos e dessa forma diminuiriam o valor das importações dos países atrasados.

Para a CEPAL, os países periféricos da América Latina estavam amarrados pela falta de dinamismo de suas estruturas produtivas, baseadas num

conjunto de produtos primários, com pouco desenvolvimento industrial e tecnológico. Essas economias periféricas, segundo Mello (1998), enquanto exportadoras de produtos primários não dispunham de comando sobre seu próprio crescimento e dependiam do vigor da demanda dos países centrais.

Aliado a isso, o centro tirava vantagem da periferia em relação ao intercâmbio de seus produtos industrializados em troca dos baixos preços dos produtos primários dos países periféricos. Em outras palavras, há uma tendência à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais, e o mecanismo pelo qual isto se dá é a deterioração das relações de troca.

A referida deterioração dos termos de troca pode ser explicada, segundo Mantega (1995), pelo crescente aumento da demanda e do consumo por produtos manufaturados em relação aos produtos primários. E também pela situação do mercado de trabalho e da organização sindical no centro e na periferia. O lento crescimento da demanda de produtos primários se intensificava pela diminuição das matérias-primas no valor global das mercadorias, que se constatava pela substituição dessas por produtos sintéticos ou mesmo através do maior aproveitamento dos mesmos utilizando-se dos avanços tecnológicos. No tocante ao mercado de trabalho e organização dos trabalhadores, encontrava-se nos países centrais uma menor oferta de mão-de-obra aliada a uma maior sindicalização dos trabalhadores que podiam barganhar e exigir aumentos na lucratividade. Já na periferia, a fartura de uma mão-de-obra pouco organizada manifestava-se em baixos salários e baixos preços de seus produtos.

A Economia Política da CEPAL surge, de acordo com Mello (1998), para explicar a natureza do processo de industrialização que eclodira entre 1914 e 1945. Ela defende que a industrialização seria o único caminho a ser trilhado, caso os países latino-americanos desejassem se tornar senhores de seu próprio destino e livres da miséria.

Diante desse quadro, a CEPAL concluiu que as economias periféricas dificilmente saíam do estágio de subdesenvolvimento caso essas fossem deixadas às forças de mercado. Permaneceriam essencialmente, voltadas para o mercado externo, com baixo nível de integração e de expansão industrial com

altas margens de desemprego, com problemas crescentes de balanço de pagamentos.

Segundo a CEPAL, a saída para essa situação residia na implementação de uma política de desenvolvimento industrial, que melhorasse a alocação dos recursos produtivos. Neste contexto, a industrialização era vista como meio mais eficiente para se conseguir o aumento da renda nacional e da produtividade, para se evitar a deterioração dos termos de intercâmbio e voltar o desenvolvimento para dentro, deslocando o centro dinâmico da economia para dentro da Nação. Conforme aponta Mello (1998:21), o deslocamento do centro dinâmico das economias latino-americanas, quer dizer, a substituição da variável exógena demanda externa pela variável endógena investimento como motor da economia, equivale ao deslocamento para o interior da Nação, dos centros de decisão.

A referida política industrial seria alcançada através da participação do Estado na economia, promovendo o desenvolvimento e sendo responsável pelo planejamento das modificações que se faziam necessárias. Este modelo de Estado que nasce aqui é um Estado interventor e executor e como bem ressalta Mantega (1995: 39): “(...) o Estado é tido como centro racionalizador da economia, com a incumbência de intervir até mesmo como agente econômico direto, provendo a necessária infra-estrutura para a expansão industrial e a canalização dos recursos nacionais para as novas atividades prioritárias”.

Apesar dessa configuração nacionalista, o capital estrangeiro era bem vindo no processo de industrialização nacional. A CEPAL propunha o recurso ao capital estrangeiro como saída para a escassez de capital e baixo nível interno de poupança verificada em quase todas economias latino-americanas. Essa fórmula aumentaria a taxa de investimentos e a renda nacional, até que cada país atingisse um nível de poupança suficiente para prosseguir sozinho. Em outras palavras, o setor externo não deixou de desempenhar papel relevante nesses países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários.

Assim, estas medidas deveriam modificar a estrutura da periferia, propiciando a elevação e a retenção da produtividade e, finalmente, resultar em alterações na estrutura social e política a partir da extensão dos benefícios do desenvolvimento para a maioria dos grupos sociais. Mas, segundo Mantega (1995) era impreciso se esses benefícios sociais seriam automaticamente conduzidos com a implementação das relações de produção capitalistas. O que se identificou empiricamente foi o aumento da concentração de renda e desigualdades sociais da população ao longo dos anos 50 levando a CEPAL a repensar suas teses e a dar mais atenção aos problemas sociais e políticos.

Na prática, o modelo nacional desenvolvimentista propiciou altas taxas de crescimento econômico, a montagem de uma relevante estrutura industrial e a integração de um mercado interno de porte considerável. Simultaneamente, tal modelo acarretou o aumento da concentração de renda, da terra e da riqueza em geral, e uma acelerada degradação ambiental, além da consolidação, sob novas modalidades, da posição estratégica do capital estrangeiro na economia brasileira, o aprofundamento das disparidades regionais e longos períodos autoritários.

A pouca atenção dispensada pela CEPAL nas questões sociais e políticas fez com que essa instituição buscasse uma explicação de como se difundiria a riqueza e o bem-estar para toda a população. Para a CEPAL, se havia responsáveis pela miséria e pelo atraso das populações periféricas, deveriam ser localizados nos latifúndios feudais ou arcaicos, ou em quaisquer outras atividades pré-capitalistas. O subdesenvolvimento nada mais era, portanto, do que a ausência de capitalismo e não o seu resultado.

Do ponto de vista econômico, a estratégia cepalina deu certo, com o país centrado num desenvolvimento “para dentro”. No entanto, ainda permanece a distinção centro-periferia e, ainda que a última tenha se industrializado esta permanece alheia às regiões de fronteira tecnológica e dependente de máquinas, equipamentos e pacotes tecnológicos originários dos países centrais.

Porém, tudo isso não modificara as condições sociais do maior contingente da população, que continuavam iguais ou até piores, conforme começavam a assinalar os estudos da própria CEPAL feitos no início dos anos



60. A política desenvolvimentista foi suficiente para fazer o bolo crescer, mas não para reparti-lo.

Além disso, o processo de industrialização latino-americana enfrentou problemas que lhe conferiram especificidade: disparidades entre técnicas produtivas “avançadas” e a capacidade de poupança da periferia, o desequilíbrio entre as técnicas importadas e a relativa fragilidade da demanda periférica e a tendência ao subemprego. Assim, o maior problema nesse processo de industrialização latino-americano era a importação de uma tecnologia desajustada às suas necessidades, ou nas palavras de Mello (1998: 51) ” [...] é correto falar num capitalismo importado, imposto pura e simplesmente “de fora para dentro”, uma vez que os “fatores internos” a tais economias não jogaram qualquer papel na dinâmica de seu nascimento.”

Contanto, cientes de que o desenvolvimento e avanço do capitalismo do Brasil se manifestavam num contexto sócio-econômico marcadamente distinto daquele que dera origem ao capitalismo europeu e norte-americano dos séculos XVIII e XIX, pioneiros da economia política brasileira, como Celso Furtado e Ignácio Rangel, identificaram que esse se dava como um processo de substituição de importações. Esse constituiu o modelo pioneiro da Economia Política Brasileira.

A forma assumida pela industrialização foi o chamado Processo de Substituição de Importações (PSI). Devido ao estrangulamento externo, gerado pela crise internacional de corrente da quebra da Bolsa de Nova York, houve a necessidade de produzir internamente o que antes era importado, defendendo-se dessa forma o nível de atividade econômica. A industrialização feita a partir deste processo de substituição de importações é uma industrialização voltada para dentro, isto é, que visa atender o mercado interno.

A dinâmica do processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações pode atribuir-se a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai se tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência.

Dessa forma, podemos ver que a superprodução característica do capitalismo, aliada a já mencionada crise de 1929 fizeram, segundo Furtado (Apud Mantega, 1995), o Brasil dar um impulso decisivo no processo de industrialização. Deslocou-se o eixo econômico para as atividades voltadas para o mercado interno, fazendo com que o parque industrial brasileiro atingisse um tal grau de diversificação e passasse a produzir parte substancial das máquinas e equipamentos necessários à sua própria expansão.

Todas as transformações econômicas aqui apresentadas foram viabilizados por um determinado modelo de atuação do Estado, qual foi um Estado executor e interventor. Nos dias atuais, em face de um conjunto de fatores (crise fiscal dos Estados, inovações tecnológicas, crises do petróleo, etc) levaram ao esgotamento deste modelo, levando à configuração de um novo modelo de gestão pública, o qual será tratado a seguir.

## **2.2 Gestão Pública: transição para a Administração Pública Gerencial**

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lançou em 2002 um relatório<sup>5</sup> que ressalta um aspecto importante na história política brasileira: sua tradição na área de planejamento. Desde a década de 40, diversos governos utilizaram o planejamento como alavanca para o desenvolvimento nacional. Dentre alguns dos marcos deste planejamento temos em 1947, no governo Eurico Gaspar Dutra, o plano SALTE que priorizava as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, no planejamento econômico. Em 1951 surge a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos no governo Getúlio Vargas que era vinculada ao plano americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico. Ainda no governo Vargas, é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para promover o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira. Em 1956, Juscelino Kubitschek elaborou

---

<sup>5</sup> O desafio do planejamento governamental/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2002). Relatório disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

o Plano de Metas que representava, a primeira tentativa de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público e se concentrou nos setores de energia, transporte, indústria intermediária (siderurgia, cimento, papel), indústrias produtoras de equipamentos (automobilística, naval e bens de capital) e a construção de Brasília. Em 1972, Emílio Médici cria o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND que é repetido no governo Ernesto Geisel em 1975 como o PND – II.

Vale lembrar que, essas tentativas de implementação de políticas do Estado e instrumentos adequados para gerar políticas econômicas, teve grande respaldo e viabilização após a criação em 1938 do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Este departamento foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), que, em janeiro de 1989, foi extinta, sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF), que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique, a SAF transformou-se em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). (Pereira, 1998).

Após a década de 80, considerada perdida pelo fato de quase todos os países latino-americanos terem tido índices de crescimento econômico medíocres, aliado ao nascente pensamento de se reformar o Estado, surge Bresser Pereira propondo em meados dos anos 90, uma nova configuração para a administração pública brasileira. Essa oportunidade surgiu a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, dando continuidade à tradicional linha de planejamento brasileira.

## **2.3 A Reforma Administrativa de Bresser Pereira**

Luiz Carlos Bresser Pereira foi nomeado Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em 1995, e tentou dar uma nova cara à administração pública brasileira para que esta fosse mais compatível com o capitalismo competitivo contemporâneo.

De acordo com Bresser Pereira (Pereira, 1998), os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico é o centro no qual se definem as leis, as políticas e como as fazer cumprir. É formado pelo Parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades locais importantes também podem ser considerados parte do núcleo estratégico. No caso do sistema ser federal, também integram esse núcleo os governadores e seus secretários e a alta administração pública estadual.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado e garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Fazem parte desse setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.

Serviços não exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, culturais e de pesquisa científica.

Finalmente, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais e privadas.

Para Pereira (1998), considerando esses quatro setores, deve-se concentrar e identificar que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição devem ser empregadas em cada setor, no novo Estado. O emprego da administração pública gerencial seria a resposta à primeira pergunta. Uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho estatal é reforçar o núcleo

estratégico e fazer com que seja ocupado por servidores públicos altamente competentes, bem treinados, bem pagos e que entendem que o *ethos* do serviço público é servir ao cidadão.

Nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada; nos serviços não-exclusivos, a administração deve ser mais que descentralizada – deve ser, segundo Pereira (1998: 34) “autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle”.

A questão da propriedade é também de grande relevância. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será estatal. De outro lado, na produção de bens e serviços há, de acordo com Pereira (1998), consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada. Quando há monopólio natural, a situação não é clara, mas mesmo nesse caso, com uma agência reguladora eficaz e independente, a propriedade privada parece ser mais adequada.

No entanto, definir o domínio dos serviços não-exclusivos parece ser uma atividade mais difícil, pois, se entendermos que devam ser financiados pelo Estado por envolverem direitos humanos básicos (educação, saúde) ou como diz Pereira (1998:34) “externalidades aferíveis (educação, saúde, cultura, pesquisa científica”, não há porque serem privados. Por outro lado, na medida em que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controlados por ele.

Diante desse impasse, Pereira (1998) expõe uma possível solução. Se não têm, obrigatoriamente, de ser propriedade do Estado ou propriedade privada a alternativa é adotar o regime da propriedade pública não-estatal. Pública, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público e não-estatal porque não faz parte do aparelho do Estado. Assim restam três possibilidades com relação aos serviços não-exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade.

Segundo o mesmo autor (1998), para implementar essa reforma, as duas principais instituições que a auxiliariam e tornariam possível seriam: as agências autônomas e as organizações sociais. As primeiras serão importantes no campo

das atividades exclusivas, e se tornariam plenamente integradas ao Estado. No caso das organizações sociais, estas serão utilizadas no caso das atividades não-exclusivas e também incluídas no setor público não-estatal. As organizações não-governamentais autorizadas pelo Parlamento receberiam dotação orçamentária do Estado. O núcleo estratégico usará o contrato de gestão como instrumento de controle das atividades exclusivas e não-exclusivas. As agências autônomas, no caso das atividades, e as organizações sociais, no dos serviços não-exclusivos, serão descentralizada.

Dessa forma, a reforma do aparelho do Estado para Pereira (1998) tornaria possível o estabelecimento, no setor público, de uma administração pública gerencial. A idéia geral dessa estrutura administrativa reformada é descentralizar, delegar autoridade definindo claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequada para cada setor.

Diante desse quadro e da necessidade de resgatar o déficit social e aperfeiçoar a infra-estrutura econômica do país, o Brasil vem tentando implementar uma gestão pública mais eficiente, focada nos resultados. A Reforma Constitucional de 1988 procurou aperfeiçoar o Plano Plurianual, instrumento de planejamento de médio prazo com moldes gerenciais o qual foi sendo aprimorado principalmente nos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

## **2.4 O Plano Plurianual e a Gestão por Resultados**

O Plano Plurianual (PPA), como instrumento de melhoria da gestão pública, deve “estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (MP, 2002: 13). O documento reflete o projeto de governo e procura associar o Orçamento da União a compromissos e estratégias, e dessa forma possibilitar a

compreensão, de forma articulada, dos rumos propostos para cada área de atuação do Governo Federal.

A vigência do PPA inicia-se no segundo ano do mandato presidencial e termina no primeiro ano do mandato subsequente. Isso se dá basicamente, devido à complexidade de elaboração do plano, dando tempo assim, para que o governo recém-eleito, consiga formular melhor suas idéias a serem implementadas no novo plano. O primeiro PPA, para o período 1991-1995, foi elaborado pelo governo vencedor das eleições de 1989. O cenário vigente era de reforma político-administrativa, anunciada no dia da posse na Presidência da República. Segundo Santarosa (2001), o primeiro PPA foi algo não muito diferente de um orçamento plurianual de investimento (OPI) ampliado. O OPI tinha por idéia central permitir a integração plano-orçamento, no qual os investimentos eram a base do desenvolvimento econômico e social, através do plano de governo. Quanto ao PPA, este apenas cumpriu as exigências constitucionais. Apresentado ao Congresso Nacional, foi aprovado quase sem discussão ou emendas.

Já o segundo PPA (1996-1999) foi elaborado sobre novas bases, devido ao contexto de estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real instituído em 1994. Foram introduzidos novos conceitos no planejamento federal: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, e os projetos estruturantes. O Programa Brasil em Ação agregou ao plano o gerenciamento de empreendimentos estratégicos.

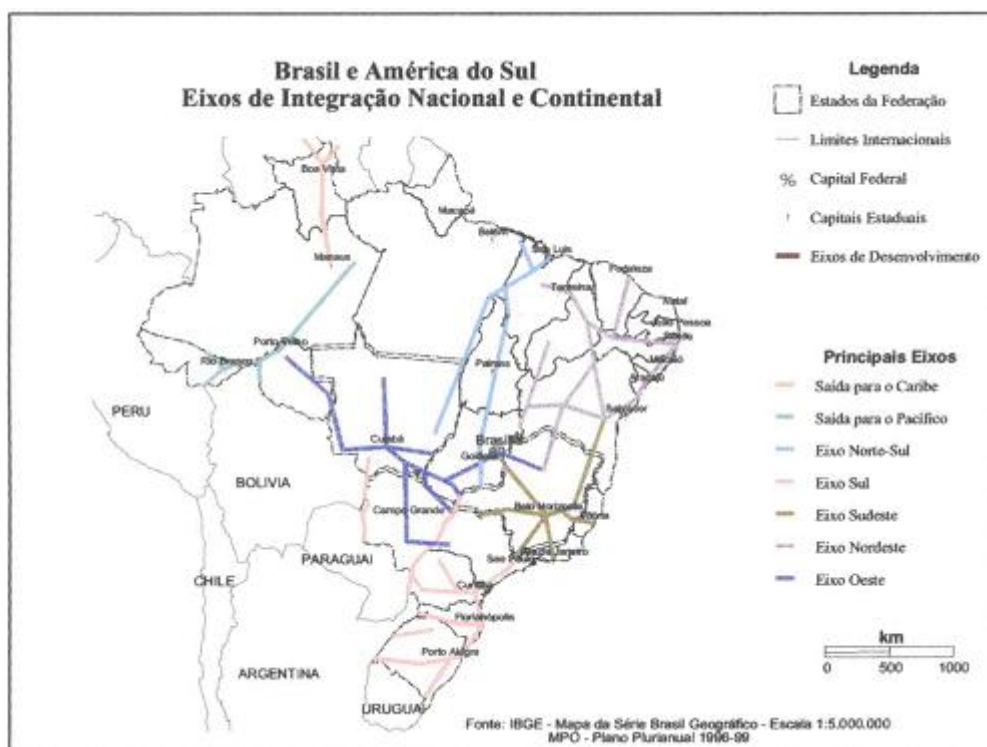
Os Eixos Nacionais de Desenvolvimento surgiram como uma tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, levando em conta os desequilíbrios regionais e sociais. Num primeiro momento, para o PPA 96-99, foram identificados sete Eixos: Saída para o Caribe, Saída para o Pacífico, Oeste, Norte-Sul, Nordeste, Sudeste e Sul (MP, 2002: 14)<sup>6</sup>. Essa nova ótica levaria em conta a geografia econômica do País e os fluxos de bens e serviços, e não os limites dos estados e das regiões, priorizando assim a maior integração das

---

<sup>6</sup> Relatório disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

regiões brasileiras e a criação de novas oportunidades de desenvolvimento para a diminuição dos referidos desequilíbrios.

**FIGURA 2.1 – EIXOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO**



Com o objetivo de traçar essas políticas de desenvolvimento numa perspectiva abrangente, integrada e descentralizada, nasceu o conceito de empreendimento estruturante. Suas principais características, segundo o relatório, são “a magnitude do impacto para as mudanças desejadas, os efeitos sobre fatores sistêmicos de competitividade, o potencial de redução das disparidades regionais e sociais e a capacidade de viabilizar novos investimentos, de forma a multiplicar os efeitos positivos para o desenvolvimento do país” (MP, 2002: 14).

E, por último, o Programa Brasil em Ação surgiu da necessidade de se criar as condições para a realização de investimentos básicos para o desenvolvimento integrado do País. Foram escolhidos 42 empreendimentos estratégicos entre as ações do Plano Plurianual 1996-99, como qualidade no serviço público, saúde da criança e aleitamento materno, desenvolvimento do setor exportador, dentre



outros. Priorizou-se os empreendimentos com real capacidade de reduzir custos e aumentar a competitividade da economia, reduzir as disparidades sociais e regionais, viabilizar e atrair investimentos privados, além de viabilizar parcerias público-privadas.

Para cada empreendimento foram definidos objetivos e metas a serem atingidos, programação física e financeira, controle de custos, prazos e qualidade. Foi também definido um gerente para tornar administrar e realizar esses objetivos e metas, através de parcerias, superação de obstáculos e mobilização de recursos. Todas as informações dos diversos empreendimentos, gerentes, parceiros e dirigentes eram interligadas por um sistema de informações que podia ser acessada em tempo real. Como bem expõe o relatório, “o foco principal do sistema estava no monitoramento físico-financeiro e no compartilhamento de informações sobre restrições e providências, para facilitar o encaminhamento de soluções, sem burocracia”.(MP, 2002: 16).

De acordo com o relatório do Ministério, o Programa Brasil em Ação foi concluído em dezembro de 1999 e envolveu investimentos de R\$ 70,1 bilhões e foram concluídos 25 dos 42 projetos iniciais. Os projetos não concluídos tiveram continuidade no Plano Plurianual 2000-2003.

Já para a elaboração do PPA 2000-2003, foram revistos e implementados alguns conceitos na sua metodologia para que este pudesse acompanhar as tendências do ambiente internacional. Segundo o relatório (MP, 2002), evidenciou-se que era preciso otimizar os recursos fiscais disponíveis para atender as demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. Era preciso dar uma abordagem gerencial à administração pública, aumentando assim sua eficiência e eficácia. Via-se também a necessidade de incorporar a idéia da gestão voltada para resultados na sociedade, assim como criar condições para que o Estado melhorasse o seu desempenho, utilizando-se de instrumentos como a ampliação das parcerias e a priorização das atividades estratégicas.

Para tornar essa nova política válida e legal, foi instituído o Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, que permitiu a organização de todas as ações do governo em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo a orientação estratégica do Presidente. O gerenciamento

dos programas era peça fundamental para a concretização do PPA. Para cada programa foi designado um gerente, comprometido com resultados e a redução de custos. Estabeleceu-se também a obrigatoriedade de avaliação dos programas e do Plano, para estimular o seu aperfeiçoamento contínuo. Uma previsão de recursos associada a um cenário macroeconômico consistente deveria assegurar seletividade ao conjunto de programas de cada ministério.

Em síntese, o eixo central do modelo de gestão pública incorporada ao Plano Plurianual 2000-2003 consistia em: organização por programas, fortalecimento da orientação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação. O relatório identifica que o marco decisivo na construção da referência estratégica para o PPA 2000-2003 foi a reunião dos Ministros da Casa Civil e do Planejamento, Secretários do Orçamento Federal e de Planejamento e Avaliação com o Presidente da República no dia 22 de março de 1999. A orientação estratégica aprovada definiu as diretrizes para os quatro anos do PPA: consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

Os referidos programas seriam um instrumento de organização da ação governamental, e funcionaria como o elemento de integração entre o Plano Plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle. Também seriam estabelecidas, as parcerias entre as diferentes esferas do setor público (União, estados e municípios) e entre o setor público, a iniciativa privada e as organizações sociais.

Os programas surgiriam com a identificação de um problema ou demanda da sociedade onde se faria necessária a atuação governamental. O relatório cita o problema do trabalho infantil para exemplificar essa ferramenta do plano. Após a definição do problema, esse deve ser mensurado por um indicador. No caso, a percentualidade de crianças até 14 anos que trabalham. O passo seguinte é definir um objetivo a ser alcançado, em consonância com resultado desejado sobre o público-alvo e que seja tanto compatível com os recursos disponíveis

quanto resulte numa variação numérico do indicador. No exemplo citado, poderia ser a redução a erradicação do trabalho infantil.

As ações dos programas podem ser realizadas tanto através de projetos e atividades que integram os Orçamentos da União, como compromissos de parceiros públicos ou privados cuja realização dê consistência ao programa, contribuindo para o alcance dos resultados. O relatório também ressalta que deve haver uma relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver e os atributos do programa: o objetivo, o indicado, as ações e suas metas.

A implantação do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão na administração pública exigia numa reorganização administrativa no governo federal. Assim, os ministérios do Planejamento e Orçamento e de Administração e Reforma do Estado foram fundidos num só, criando o novo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o objetivo de integrar as ações de governo nas três áreas, até então divididas em dois ministérios<sup>7</sup>. Nas palavras do relatório, “o novo órgão passou a contar com os instrumentos fundamentais para uma gestão empreendedora na administração federal. Planejamento e orçamento atuam lado a lado com todas as funções que apóiam a gestão [...]” (MP, 2002: 25).

Uma outra característica importante implementada pelo novo modelo do PPA, influenciada principalmente pelo cenário internacional de fortes restrições dos orçamentos públicos dos países, foi o modelo de Parceria Público-Privada: o PPP. Esse modelo, usado crescentemente na Europa, utiliza-se de modalidades promissoras de colaboração entre os setores público e privado para viabilizar projetos de infraestrutura e a prestação de serviços de interesse público. A elaboração de uma Estratégia de Financiamento parece ser, segundo o relatório, um elemento importante para dar consistência ao Plano Plurianual, ampliando a utilização de recursos de fundos geridos pelo setor público para o financiamento

---

<sup>7</sup> Também foi criado, a partir da experiência com o Sistema de Informações Gerenciais do Programa Brasil em Ação, o Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual – SIGPLAN com o intuito de ser o elo fundamental entre o gerente e todos os demais agentes envolvidos na implantação dos programas. Como bem afirma o relatório, ele é o instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano e foi concebido para apoiar a execução dos programas, refletindo as características do modelo de gerenciamento: a orientação pra resultados, desburocratização, o uso compartilhado de informações, o enfoque prospectivo e a transparência para a sociedade.

de projetos estruturantes e o aumentando também a participação do terceiro setor.

Vemos assim que o eixo principal das mudanças em curso na gestão pública é o desenvolvimento gerencial e a capacitação do servidor. Os princípios da Administração Pública Gerencial apresentados no capítulo anterior podem ser claramente identificados na reforma por qual passou o Plano Plurianual Brasileiro. A tentativa de elevar a capacidade de resposta do servidor em um ambiente de crescente complexidade e promover uma mudança comportamental, com o objetivo de transformar a atitude burocrática em postura empreendedora, mostram que o Brasil vem tentando acompanhar e assimilar as tendências mundiais de administração pública.

Resta agora identificar como, na prática, as tentativas de reforma da administração pública descritas até aqui, se configuram nos primeiros quinhentos dias do governo Lula principalmente na busca da equidade social.

O Presidente Lula expõe em seu plano de governo de 2002 a implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, através da responsabilidade fiscal e compromisso social. Neste contexto, a área social só poderia ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais e da diminuição da dependência externa.

O próximo capítulo desta monografia tentará identificar se a transição para um novo modelo de crescimento sustentável, está mais uma vez dando ênfase à responsabilidade fiscal, e deixando assim de cumprir uma das metas do seu plano de governo, que dizia que: “a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico”. (PT, 2002: 25).

### 3. Governo Lula: um novo contrato social?

As freqüentes rupturas políticas do Brasil desde o período Republicano fizeram o país sofrer uma falta de continuidade nas políticas públicas. Com a recente mudança na Constituição Brasileira em 1997, quando foi dado direito aos políticos de se reelegerem, avistou-se uma possível solução para o problema da curta duração dos mandatos. Segundo matéria publicada na revista *The Economist*<sup>8</sup> de fevereiro de 2003, os benefícios dessa continuidade puderam ser evidenciados em áreas como a educação, mas demonstraram deficiência na questão da justiça durante a administração Cardoso. Durante os oito anos de mandato de Cardoso o Brasil, pela primeira vez na sua história, quase conseguiu a universalidade na educação primária, promoveu um aumento no número de matrículas no ensino médio e também na educação superior. No entanto os nove Ministros da Justiça que ocuparam o cargo nestes oito anos, não conseguiram deixar sua marca e problemas como assassinato, assalto a mão-armada e outros crimes violentos permaneceram a taxas altíssimas, aliado a uma policia e judiciário ainda ineficientes e corruptos.

Claro que os crimes não se elevaram única e exclusivamente por causa da constante troca dos ministros. Há questões macro-conjunturais importantes , como a pobreza, desemprego e má-distribuição de renda.

Em sua campanha eleitoral, o então candidato Lula constantemente mencionava a necessidade de uma mudança no Brasil, e que uma vez eleito reconstruiria o nosso país “começando do zero”. A mesma matéria da *The Economist* (fevereiro/03), ressalta que o então presidente eleito, deveria não “começar do zero” mas construir em cima das conquistas do governo Cardoso, através de uma continuidade de certas políticas então existentes – especialmente as de bem-estar, educação e saúde – e pressionar o Congresso sobre as reformas que o governo Cardoso havia iniciado em áreas como previdência.

Em seu plano de governo<sup>9</sup> (PT, 2002:2), Lula expõe que só um novo contrato social, com a presença ativa e reguladora do Estado sobre o mercado,

---

<sup>8</sup> Volume 366, número 8312

<sup>9</sup> Disponível em [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)

criando uma alternativa econômica, capacitaria o país para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social. O contrato social desejado promoveria não só a independência entre os três poderes da República com também uma relação mais equilibrada e respeitosa entre, União, Estados e Municípios. “Somente um novo pacto federativo poderá corrigir as históricas desigualdades regionais, agravadas nos últimos oito anos, quando a União descentralizou atribuições e encargos administrativos para estados e municípios, ao mesmo tempo em que concentrou recursos em Brasília”.(PT, 2002: 3).

Essa descentralização e autonomia talvez estejam em sintonia com a Administração Pública Gerencial descrita nos capítulos anteriores deste trabalho. No entanto o que se identificou no primeiro ano de governo foi um excessivo número de Ministérios (Assistência e Promoção Social e Segurança Alimentar), órgãos e secretarias para cuidar da questão da inclusão social e distribuição de renda no Brasil. Todos estes com orçamentos próprios, mas extremamente desarticulados, relativamente ineficientes e com pouca horizontalização, bem como sobreposição de funções e duplicidade de esforços, implicando maiores custos.

### **3.1 Lula e os programas sociais**

Quando iniciou seu mandato em janeiro de 2003, Lula dispunha de dois Ministérios para cuidar da questão social, o Ministério da Assistência e Promoção Social, conduzido por Benedita da Silva e o Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome, comandado por José Graziano. Além disso, vinculada à Presidência da República, operava a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família<sup>10</sup>.

No entanto, após um ano de pouca atuação, os programas anunciados pelo presidente ficaram longe de atingir os objetivos prometidos. Segundo

---

<sup>10</sup> O BOLSA FAMÍLIA é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 100 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social. ([www.desenvolvimentosocial.gov.br](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br)). Acesso em 19/05/2004.

pesquisa feita pela Folha de São Paulo (26/12/03)<sup>11</sup>, o programa Primeiro Emprego (anunciado em 30 de junho de 2003), que tinha como meta gerar ainda em 2003 cerca de 137.600 vagas para jovens que nunca haviam trabalhado fechou o ano com a criação de apenas 22 mil vagas, apenas 15.99% do prometido.

Outro programa importante, o de microcrédito (anunciado em 25 de junho de 2003), tinha o objetivo de incentivar as instituições bancárias a oferecer empréstimos de pequeno valor à população de baixa renda, injetando assim R\$ 1,1 bilhão na economia. De acordo com a mesma pesquisa da Folha, o Banco do Brasil havia liberado até o começo de dezembro, R\$ 6 milhões, de R\$ 400 milhões disponíveis para essa operação – ou seja, menos de 1,5% do pretendido.

Diante da crescente ineficiência e insatisfação, Lula fundiu todos esses órgãos e programas sociais em um único Ministério no início de 2004, quando executou sua reforma ministerial. Para tentar redesenhar a área social, foi escolhido Patrus Ananias para conduzir o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome<sup>12</sup>, ao qual foi acoplado a secretaria executiva do Bolsa-Família, conduzida por Ana Fonseca.

Segundo matéria da Folha de São Paulo (08/03/04)<sup>13</sup>, os rumos do programa Fome Zero ficaram um pouco incertos após a criação no novo ministério. Criado para combater a fome, a miséria e suas causas estruturais geradoras da exclusão social, este precisou de severas adaptações desde sua implementação. Considerado o “carro-chefe” do governo Lula para combater a fome, o Fome Zero recebeu críticas do novo Ministro, e vem perdendo espaço para o programa Bolsa-Família (fruto da união do Bolsa-Escola, do Vale-Gás, do Cartão-Alimentação e do Bolsa-Alimentação), que pretende ser transformado pelo governo Lula no “maior programa social da face da terra” (Folha, 08/03/04)

Os 2.132 comitês gestores do programa Fome Zero, formados majoritariamente por representantes da sociedade civil, que têm como função

---

<sup>11</sup> “Análise de 13 iniciativas e programas anunciados pelo presidente mostra divórcio entre discurso petista e sua prática”. Folha de São Paulo, 26/12/2004.

<sup>12</sup> A Medida Provisória nº 163 transfere as competências do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do Ministério da Assistência Social e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa-Família, vinculada à Presidência da República, para o novo ministério. ([www.desenvolvimentosocial.gov.br](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br)). Acesso em 19/05/2004.

<sup>13</sup> “Ministro da área social critica Fome Zero”. Folha de São Paulo, 08/03/2004.

fiscalizar o programa para assegurar que ele não seja usado de forma eleitoreira, não agradam Patrus Ananias. O ministro disse que muitos dos seus integrantes são despreparados para o cargo, além de não serem remunerados. Sugere uma mudança na composição destes, para assegurar aos representantes do poder público local 50% dos assentos. (Folha de São Paulo, 08/03/04).

Todas essas mudanças provocam perda de tempo e dinheiro. Ananias terá que usar muito da sua experiência em cooperação para suprir a falta de recurso que foi expressa com o anúncio de corte de 6 bilhões no orçamento, pelo presidente Lula em fevereiro passado. Esta talvez seja uma alternativa não só para a área social, tendo em vista a política pouco favorável do FMI que não exclui gastos com investimentos do cálculo do superávit primário. Esta mesma instituição, segundo matéria da Folha de São Paulo (26/04/04)<sup>14</sup>, exige cautela nas Parcerias Público-Privadas (PPP), para não afetar as contas governamentais no caso dos projetos exigirem garantias e retornos futuros. As PPPs, ferramenta sugerida pela Administração Gerencial, têm sido a alternativa encontrada pelo Brasil para financiar as obras de infraestrutura que refletem fortemente na questão social.

Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) mostram algumas falhas na administração dos projetos sociais do governo Lula, e que vão contra a tendência de reforma do Estado e da adoção de instrumentos gerenciais de administração pública no mundo. Segundo matéria do Correio Braziliense de 30/04/04<sup>15</sup>, enquanto o último governo Fernando Henrique conseguia uma execução média de 83% em programas sociais, o atual governo não passou dos 45%, além de apresentar descontinuidade dos projetos, desvios de finalidade, acompanhamento precário, e falta de articulação entre os órgãos do governo. A execução não reflete as demandas da sociedade.

A secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo do TCU, Selma Hayakawa Serpa, afirma nessa matéria que apesar de muitos desses números refletirem as várias reestruturações das equipes de governo e contingenciamento de recursos do Orçamento da União, muitos programas têm formulação genérica, não medem resultados e não têm indicadores. O quadro a

---

<sup>14</sup> “Diretores do Fundo fazem críticas às PPPs”. Folha de São Paulo, 26/04/2004.

<sup>15</sup> “TCU aponta paralisia do governo”. Correio Braziliense, 30/04/2004.



seguir demonstra alguns dos resultados obtidos por esta auditoria do TCU, e que evidenciam a baixa execução dos programas sociais:

**Quadro 3.1 – Recursos federais colocados nos programas**

	Créditos (em R\$)	Execução orçamentária (em R\$)	Percentual de Execução
<b>de 2000 a 2002</b>	67,1 milhões	45,3 milhões	67%
<b>em 2003</b>	45,3 milhões	356 mil	0,8%
<b>Total</b>	110 milhões	45,7 milhões	41,3%
<b>AGENTE JOVEM (CONCESSÃO DE BOLSAS E CAPACITAÇÃO DE JOVENS)</b>			
<b>de 2001 a 2002</b>	85 milhões	82,8 milhões	97,4%
<b>2003</b>	47,5 milhões	32,8 milhões	67%
<b>AMAZÔNIA SOLIDÁRIA</b>			
<b>de 2000 a 2002</b>	19,4 milhões	16,5 milhões	85%
<b>2003</b>	22,6 milhões	1,24 milhão	5,5%
<b>ATENÇÃO A PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA</b>			
<b>de 2000 a 2002</b>	8,7 milhões	*	96,6%
<b>2003</b>	3,7 milhões	*	85%
<b>CONTROLE DA MALÁRIA</b>			
<b>de 2000 a 2002</b>	1,64 bilhão	1,57 bilhão	95,6%
<b>2003</b>	785 milhões	422 milhões	53,7%
<b>MORAR MELHOR</b>			
<b>de 2000 a 2002</b>	881 milhões	499 milhões	56,6%
<b>2003</b>	290 milhões	83 milhões	28,7%
<b>DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE (Prodetur 1 e 2)</b>			
		<b>Prodetur 1 (em R\$)</b>	<b>Prodetur 2 (em R\$)</b>
<b>de 1996 a 2002</b>		145 milhões	2,9 milhões
<b>2003</b>		—	2,9 milhões

\* Valor nominal de execução não informado

Fonte: Correio Braziliense 30/04/2004

De acordo com a mesma matéria, foram encontradas algumas falhas em certos programas sociais. No programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei<sup>16</sup> (auditoria entre agosto e novembro de 2003), foi identificado que as normas, diretrizes e ações governamentais não constituem uma política nacional integrada para o setor, há indefinição das atribuições das instâncias

<sup>16</sup> O Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei visa articular e estimular os esforços do sistema sócio-educativo instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente conducentes a propiciar ao adolescente autor de ato infracional o desenvolvimento da capacidade de convívio social construtivo por meio do exercício dos seus direitos e deveres de cidadania. (<http://www.mj.gov.br/sedh/dca/reinsoc.htm>). Acesso em 19/05/2004.

envolvidas no processo e baixo grau de articulação entre as esferas de governo especialmente em relação à municipalização das ações. As ações de apoio e acompanhamento de egressos também estão pouco implementadas.

No programa Agente Jovem<sup>17</sup>, o MPU constatou na auditoria realizada entre abril e setembro de 2003, que não há monitoramento do desempenho do projeto e dos resultados atingidos. Não há também, continuidade do processo após o término da participação do jovem.

No que se refere o programa Morar Melhor<sup>18</sup> foi verificado que este pouco contribuiu para reduzir o déficit habitacional nas camadas de menor renda, além morosidade e descontinuidade na implementação dos projetos. Os recursos orçamentários encontram-se pulverizados e as intervenções são feitas de forma esparsa, gerando baixa efetividade. Com base no valor gasto entre janeiro de 2000 e junho de 2003, R\$ 193 milhões, a auditoria publicada em matéria do Correio Braziliense de 30/04/04 estima que foram construídas 40 mil unidades, enquanto o déficit habitacional era de 6,6 milhões de domicílios em 2000.

Os auditores concluíram que a existência de seis programas de habitação com participação do governo, que consumiram R\$ 24,8 bilhões de 1995 a 2003, onde apenas 3 bilhões (12% do total) foram alocados pra famílias com faixa de renda de até três salários mínimos, demonstra a referida pulverização dos recursos orçamentários na área habitacional, além da falta de uma política norteadora e extensiva.

Em seu plano de governo, o agora presidente Lula fazia sérias críticas à fragmentação institucional, pulverização de recursos e superposição na área social no governo Fernando Henrique. Para resolver a referida situação, propunha que “A estratégia de inclusão social supera a lógica de uma pobreza assistida e focalizada de modo estreito, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

---

<sup>17</sup> O Projeto Agente Jovem é uma parceria entre os Governos Federal, Estadual, Municipais e Sociedade Civil, que propicia a preparação do jovem para atuar em sua comunidade de modo cooperativo. Destina-se ao jovem entre 15 e 17 anos, com renda familiar per capita até meio salário mínimo. (<http://www.setp.pr.gov.br/setp/criancaadolesc/index.php?id=5>). Acesso em 19/05/2004.

<sup>18</sup> Voltado às famílias que recebem até 3 salários mínimos ao mês, o programa prevê desde a implantação de serviços de saneamento, até a construção de conjuntos habitacionais para famílias que vivem em áreas de risco. O esforço une governo federal, estados e municípios, e conta com o apoio da Caixa Econômica Federal, que financia as obras. (<http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=80&cod=NCANT>). Acesso em 19/05/2004.

Evita a sobreposição de programas, que pulveriza os recursos públicos, causa disputa entre as instituições e fragmenta as ações, tornando-as pouco efetivas”. (PT, 2002: 40)

Para contradizer ainda mais o que vem se configurando na atual administração, de acordo com os dados que vem sendo apresentados neste capítulo, ele dizia que:

“É necessário, portanto, uma ação coordenada dos programas e das políticas, modificando a lógica setorializada e departamentalizada, que tem alto custo com os meios e baixo retorno nos fins. Para tanto, são imprescindíveis: a definição de uma nova concepção de gestão administrativa intersetorial, [...] e o estabelecimento de metas sociais que sejam acompanhadas, avaliadas e tenham um sistema de incentivos. (PT, 2002: 41)

A já referida Reforma Ministerial, que tentou reconfigurar a atuação do governo na área social, não mostrou resultados efetivos até o momento, conforme demonstra matéria do Correio Braziliense de 10/05/04<sup>19</sup>. É certo que ainda não houve tempo suficiente para uma análise mais detalhada, no entanto convém monitorar o que aconteceu.

O desejo de imprimir ritmo mais rápido aos programas, por enquanto somente agregou burocracia. O Ministério da Educação (MEC), por exemplo, estuda mudanças no principal programa gerido pela pasta no primeiro ano do governo, o Brasil Alfabetizado<sup>20</sup>. Na gestão do ministro Tarso Genro – que assumiu o lugar de Cristovam Buarque – o programa não teve um real sequer gasto nos primeiros quatro meses.

O governo justifica a demora na execução de R\$ 1,05 milhão previsto para o investimento este ano de 2004 com o fato de que houve um redirecionamento do Brasil Alfabetizado.

---

<sup>19</sup> “Reforma ajudou a emperrar a máquina”. Correio Braziliense, 10/05/2004.

<sup>20</sup> É um programa criado pelo Governo Federal com a missão de abolir o analfabetismo no Brasil. Ele é coordenado pelo Ministério da Educação e atua por meio de convênios com instituições alfabetizadoras de jovens e adultos. Nesse programa, não é função do MEC executar os trabalhos de alfabetização em sala de aula. O que o MEC faz é viabilizar, por meio de repasse de recursos, as condições para que as instituições possam desenvolver a tarefa de ensinar a ler e escrever. O MEC também acompanha e avalia todas as ações dos conveniados. ([http://www.mec.gov.br/alfabetiza/alf\\_p&r.shtm](http://www.mec.gov.br/alfabetiza/alf_p&r.shtm)). Acesso em 19/05/2004.

No Ministério do Desenvolvimento Social, as mudanças de prioridade frearam o andamento de programas iniciados em 2003. A maioria das ações do Fome Zero, por exemplo, ficou à deriva. Cinco programas que compõem o leque de projetos que combatem a pobreza por meio da educação, emprego e saúde, identificados como estruturantes, estão com execução zero.

A matéria em questão do Correio Braziliense de 10/05/04 parece deixar claro qual tem sido a tendência e justificação do governo Lula para tantos problemas nos seus primeiros dois anos de atuação na presidência. O secretário municipal do Trabalho de São Paulo, Márcio Pochmann, credita à ressaca da reforma ministerial o atraso no andamento dos projetos. Ele afirma que primeiro, o governo precisou de um tempo para se adaptar quando tomou posse; depois da reforma ministerial, houve outra grande mudança, que também requer adaptação.

O quadro a seguir aponta que, programas como o do Primeiro Emprego, Brasil Alfabetizado, dentre outros, não têm tido evolução apesar do orçamento já ter sido autorizado:

**Quadro 3.2 – Programas com Execução Zero**

<b>MINISTÉRIO</b>	<b>ORÇAMENTO AUTORIZADO EM R\$</b>
<b>Trabalho</b>	
Primeiro Emprego	210 mil
<b>Desenvolvimento Social</b>	
Proteção social à infância, adolescência e juventude	32 milhões
Acesso à alimentação	29 milhões
Rede solidária de restaurantes populares	4,8 milhões
Bancos de alimentos	4 milhões
Proteção social à pessoa portadora de deficiência	2,3 milhões
Gestão da política de segurança alimentar e nutricional	800 mil
Combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes	698 mil
<b>Educação</b>	
Escola Básica Ideal	81 milhões
Brasil Alfabetizado	1,5 milhão
Gestão da política de educação	610 mil
Educação na Primeira Infância	330 mil

Fonte: Correio Braziliense 10/05/2004

No primeiro ano de governo, o presidente Lula disse que a prioridade seria controlar a inflação, garantir o superávit primário e ganhar credibilidade para atrair investidores. O segundo ano do mandato, prometeu Lula, seria o do social. Consumido quase metade deste período, o governo exalta o equilíbrio das contas públicas e não oferece sinais que indiquem progresso nos investimentos da área social. Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) informam que o governo não havia aplicado nenhum real, até 30 de abril, em 190 dos 323 programas que dispõem de recursos orçamentários para investimento em 2004.

No entanto até o momento não temos visto melhora significativa. A crise e descontentamento chegaram em seu ponto crítico quando Lula decidiu dar aumento de R\$ 20,00 ao salário mínimo. Convencido por sua equipe econômica que um aumento maior ameaçaria o equilíbrio das contas públicas, o governo tentou amenizar o modesto aumento, elevando o valor do salário-família de R\$ 13,48 por filho para R\$ 20,00 para os trabalhadores que ganham até 1,5 salários mínimo. Em seu plano de governo, o atual presidente tinha planos que parecem não ir de encontro com o que vemos hoje em sua administração. Pelo segundo ano consecutivo o governo petista concede reajustes que afastam cada vez mais o presidente da promessa de dobrar o valor do salário mínimo até o fim do mandato. Para cumprir o que Lula prometeu na campanha eleitoral de 2002, o governo teria que conceder reajustes de pelo menos 25% ao ano.

A previsão do aumento do salário mínimo costuma ficar no final da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. É nessa Lei que se estima a receita e se fixa a despesa que a Administração está autorizada a realizar num determinado exercício financeiro. Sendo um instrumento de execução do planejamento governamental, a Lei Orçamentária deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o Plano Plurianual, compreende as metas e prioridades da administração pública no exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações da legislação tributária, estabelece a política tarifária das entidades da administração indireta e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (<http://www.al.ap.gov.br/perguntas.htm>). Acesso em 26/05/2004.

Assim, depois que o orçamento de praticamente tudo já foi empenhado, o discurso sempre é de que não há orçamento para aumento real e efetivo do mínimo. O que se percebe é que, deliberadamente, o salário mínimo é situado no final da fila das prioridades orçamentárias e, se de fato houvesse interesse em recompor seu valor, ele não seria deixado no final da LOA.

Parece que mais uma vez a questão econômica e o medo de retaliação por parte do FMI, fez o governo brasileiro tomar atitudes forçadas. Em matéria do Correio Braziliense de 30/04/04, Guido Mantega, ministro do planejamento, argumentou que um ajuste elevado no salário mínimo poria em dúvida o compromisso do governo com a responsabilidade fiscal e com a meta de superávit primário<sup>22</sup>, além de tirar dinheiro de obras de infra-estrutura.

No final de 2003, o atual governo anunciou efusivamente que havia concluído com êxito as reformas da Previdência e tributária. Sentia-se orgulhoso com tais conquistas já no seu primeiro ano de mandato, conseguindo fazer o que o Fernando Henrique não conseguira em 8 anos.

Um dos principais pontos da reforma da Previdência foi a instituição da cobrança de inativos e pensionistas, que garantiria uma arrecadação extra de R\$ 1 bilhão por ano. Essa reforma, que afeta principalmente os servidores públicos, dificultando o acesso à aposentadoria, passou por processo de alteração para ser aprovada: a proposta de emenda constitucional chamada de PEC paralela. Essa passou a ser a única alternativa para amenizar os prejuízos sobre os direitos previdenciários dos servidores. Entre outros pontos, a PEC paralela garante isenção da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas até o valor de R\$ 4.800 quando o beneficiário for portador de doenças incapacitantes e alíquotas menores de contribuição ao INSS para trabalhadores sem vínculo empregatício e donas-de-casa.

A reforma tributária tentou constitucionalizar o fundo de desoneração das exportações. A substituição da tributação em cascata por impostos sobre o valor adicionado (Confins, PIS-Pasep) e a redução da contribuição das empresas sobre a folha de pagamento tornariam possível o alívio tributário no momento da exportação de produtos e serviços brasileiros.

---

<sup>22</sup> O superávit primário consiste no saldo da arrecadação do governo (impostos) menos as despesas antes do pagamento de juros da dívida.

Juntamente com a aprovação da nova Confins, o governo obteve a prorrogação até 2007 da alíquota de 0,38% da CPMF e também da DRU (Desvinculação de Receitas da União)<sup>23</sup>. Esse arremedo de reforma tributária parece ter tido como principal foco o alívio fiscal de um poder público endividado e às voltas para gerar superávits primários em suas contas. Deixou-se de lado a proposta mais importante da reforma – a unificação da legislação do ICMS e o fim da guerra fiscal entre os Estados pela atração de empresas.

As mudanças introduzidas nas áreas previdenciária e tributária fizeram o governo brasileiro dar um grande passo à frente. É um exagero, no entanto, falar na existência de uma reforma tributária e plausível alegar a inconstitucionalidade na da Previdência. O que se votou foi uma fatia de uma colcha de retalho tributária, mas ainda não foi possível racionalizar o sistema e incentivar a produção.

No governo passado, Executivo e Congresso trabalharam na elaboração de vários projetos de reforma tributária. Não houve consenso, e a questão continuou na pauta de discussões. O impasse enriqueceu o debate e consolidou pontos de vista.

Neste governo a discussão foi diferente. A pressa empobreceu os debates e, frente ao inevitável conflito que o tema sempre suscita, a opção do governo foi conduzir a questão estritamente dentro dos limites de seus interesses mais imediatos, ou seja, manter a arrecadação da CPMF e prorrogar a DRU.

O caso ocorrido com a ONG Ágora também nos faz pensar na necessidade de mecanismos mais claros e transparentes no uso do governo público, em especial na área social. Para o procurador-geral do Ministério Público no TCU, Lucas Furtado em entrevista concedida à Folha<sup>24</sup>, a falta de uma legislação com critérios objetivos para a escolha das ONGs que recebem dinheiro público abre

---

<sup>23</sup> A DRU objetiva tão somente dar uma maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal. Permite a alocação mais adequada de recursos orçamentários, não permite que determinados itens de despesas fiquem com excesso de recursos vinculados, ao mesmo tempo que outras áreas apresentam carência de recursos e permite o financiamento de despesas incompressíveis (pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartidas de empréstimos externos) sem endividamento adicional de União. ([http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema\\_orcamentario/dru.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/dru.htm)). Acesso em 25/05/2004.

<sup>24</sup> “Procurador vê lacuna em leis sobre verbas destinadas a ONGs”. Folha de São Paulo, 30/05/2004.

espaço para o governo favorecer aliados, sem precisar fazer prestação de contas à sociedade. Segundo o procurador, de acordo com a atual legislação, o poder público não precisa justificar por que uma determinada entidade foi beneficiada com recursos orçamentários e outra não.

A ONG é presidida por Mauro Farias Dutra, amigo pessoal do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de acordo com o Ministério Público, a entidade teria desviado cerca de R\$ 900 mil em dinheiro recebido do governo federal para ser aplicado em cursos de qualificação de trabalhadores.

Isso não é culpa do governo Lula, vale deixar claro aqui. Convênio, contrato de gestão e termos de parceria existem há muito tempo. O grande problema, segundo o procurador, é que de alguns anos para cá, o volume de recursos que está sendo repassado para as ONGs cresceu.

Diante desses números e constatações, não se objetivou aqui condenar ou dizer que o atual governo está fadado ao fracasso. A análise feita neste trabalho tentou mostrar o cenário e a evolução da questão social no governo Lula até aqui, e tentar identificar se as teorias de administração pública, que vêm sendo aperfeiçoada em todo o mundo, conseguiram encontrar espaço no contexto brasileiro.

No entanto, não se tem enxergado claramente metas para a defesa dos setores mais pobres da população. Os programas e idéias que vêm sendo implementadas, têm se mostrado mais “assistencialistas” do que “abolicionistas”. A tão proclamada mudança e ruptura do continuísmo ainda não foi sentida por boa parte dos 180 milhões de brasileiros. Esses brasileiros querem que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva invista diretamente em programas que promovam o crescimento e diminuam o desemprego, em vez de programas sociais, que apenas minimizam a situação.

A saída para essa situação talvez seja uma ruptura radical sugerida por François Chesnais<sup>25</sup> em entrevista concedida à Folha de São Paulo em 31/05/2004.<sup>26</sup> Para ele é preciso partir de uma concepção de política diferente da que vemos hoje, e realmente ser um partido “dos trabalhadores”. Essa ruptura é certamente uma via arriscada, um salto no desconhecido, mas, diante do grau

---

<sup>25</sup> Professor emérito da Universidade de Paris XII.

<sup>26</sup> “Ruptura radical é a saída para o Brasil, defende professor francês”. Folha de São Paulo, 31/05/2004.



atual de crise, de destruição e de paralisia da sociedade, uma inversão da essência da visão de ação política se impõe.

Muita dessa situação atual reporta-se às políticas de austeridade fiscal, privatização e liberalização de mercado que foram os três pilares das recomendações do Consenso de Washington durante as décadas de 1980 e 1990. As políticas desse Consenso foram elaboradas com o intuito de atender aos verdadeiros problemas da América Latina e faziam bastante sentido na época. O problema, segundo Stiglitz (2002) é que muitas dessas políticas se tornaram fins em si mesmas, em vez de serem os meios para alcançar um crescimento mais imparcial e sustentável.

Quem paga pela privatização não é só o consumidor, mas também o trabalhador. A reformulação das empresas estatais, que quase sempre causa demissões, precisa ser acompanhada de um programa mais abrangente, que imponha a criação de novos empregos ao mesmo tempo que elimina antiga funções.

Como bem ressalta Stiglitz (2002), é fácil acabar com empregos e esse é geralmente o impacto da liberalização do comércio. No entanto, cargos novos e mais produtivos que teoricamente seriam criados simplesmente não acontecem, muitas vezes pela falta de estudo e novas empresas não surgem pela falta de financiamentos bancários.

O FMI insiste num ritmo mais rápido de liberalização como condição para ajudar os países que precisam e aqueles que atravessam uma crise acreditam não ter opção além de concordar com as exigências do Fundo. No entanto, forçar essa liberalização antes que redes de segurança fossem instaladas, antes que houvesse uma estrutura regulamentar adequada, antes que os países pudessem suportar as conseqüências adversas das súbitas mudanças no sentimento do mercado têm se mostrado como os principais erros do Fundo.

Stiglitz (2002) ainda afirma que as políticas do Consenso de Washington importaram-se muito pouco com as questões de distribuição de renda ou de justiça social. Seus proponentes acreditavam que fazer com que a economia cresça seria suficiente para ajudar os pobres, o que eles chamavam de economia de cascata.

Assim, a constatação de que um número muito reduzido de pessoas nos países que adotaram essas políticas e em especial no Brasil se beneficia no modelo neoliberal, nos faz refletir se realmente esta ruptura radical não seria a solução. O governo Lula foi eleito sob promessa de renovação e após um ano e meio, o modelo econômico permanece inalterado em relação à gestão anterior.

O governo Lula parece longe de caminhar para esse tipo de ruptura. Como bem lembra Chesnais, a administração Lula prometeu uma via intermediária com uma primeira fase mais difícil e, depois, o crescimento. No entanto não dá para trazer crescimento para os mais pobres, quando se mantém um salário mínimo tão baixo.

Esperamos sim que, a fase de adaptação à nova configuração ministerial e governamental seja seguida principalmente de avanços sociais, investimentos e crescimento mais efetivos, que façam do assistencialismo a exceção e não a regra.

## **4. Conclusão**

As profundas desigualdades econômicas, sociais e políticas, a situação periférica de nosso país no contexto internacional deitam raízes no passado escravista e colonial. O período desenvolvimentista, iniciado nos anos 1930, colocou na agenda o tema de um projeto nacional. Na prática, o modelo nacional desenvolvimentista propiciou altas taxas de crescimento econômico, a montagem de uma relevante estrutura industrial e a integração de um mercado interno de porte considerável. Simultaneamente, tal modelo acarretou o aumento da concentração de renda, da terra e da riqueza em geral, e uma acelerada degradação ambiental, além da consolidação, sob novas modalidades, da posição estratégica do capital estrangeiro na economia brasileira, o aprofundamento das disparidades regionais e longos períodos autoritários.

Parece que se chegou à conclusão de que a reforma do modelo de Estado provavelmente significará reduzi-lo, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais.

Como identificado neste trabalho, há um consenso de que talvez o melhor modelo de administração seja o do tipo gerencial. Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Com a Constituição Federal de 1988, que aprimorou a concepção do Plano Plurianual (PPA), o Brasil apresentou um salto qualitativo quanto à explicitação, de forma articulada, das propostas para cada área do Governo Federal e a busca

pelo resultado foi a maior prova da tentativa do nosso país melhorar e acompanhar o referido modelo.

O atual governo Lula, em suas campanhas eleitorais, sempre mencionava a questão social e a melhoria de vida dos milhões de necessitados no Brasil. Era fiel à idéia de uma ruptura e total reconstrução do Brasil.

No tocante à política macroeconômica, verificou-se uma situação peculiar de alívio e frustração. O alívio decorreu da não-implementação da política de ruptura que o PT propunha desde sua fundação até meados de 2002, incluindo o fim do sistema de metas, o rompimento com o FMI e a eliminação do compromisso com a responsabilidade fiscal. A concretização de tal política teria talvez levado o país ao caos.

A agenda de reformas estruturais foi praticamente abandonada depois das mudanças na Previdência. A reforma tributária restringiu-se a alterações pontuais e de qualidade discutível, e reformas urgentes como a da legislação trabalhista não têm cronograma preciso e dificilmente serão implementadas em um ano de eleições municipais, como 2004.

É inegável, dessa forma, que se verifica um envelhecimento precoce do governo. Aliás, esse é o maior risco para o restante do mandato. A continuidade (e o aprofundamento) da política econômica do governo FHC, como determinante e condicionante maior do governo Lula, recoloca em posição extremamente vantajosa o capital financeiro, na sua modalidade especulativa, como setor hegemônico na reprodução do capital no Brasil.

O aumento do desemprego, a deterioração do nível de emprego e a diminuição do poder aquisitivo do salário se deram concomitantemente ao aumento dos lucros dos bancos. A reforma da Previdência e a ausência de uma reforma tributária com real poder redistributivo favoreceram essa hegemonia, por meio da qual o governo Lula enfraqueceu o movimento organizado dos trabalhadores e a dimensão pública do Estado brasileiro.

Como identificados no último capítulo deste trabalho, o governo Lula não tem conseguido implementar políticas de médio e longo prazo principalmente na área social. O caráter abolicionista e emergencial talvez possa agradar os mais necessitados que muitas vezes não possuem projetos mais ambiciosos de vida

para o futuro. A ainda baixa desarticulação dos vários setores do governo tem promovido perda de dinheiro e ineficiência dos projetos sociais.

Contanto, é preferível acreditar que nos 960 dias que restam ao governo Lula, ocorra uma real ruptura política que sempre prezou e privilegiou a área econômica e favoreceu parcelas mínimas da sociedade brasileira. Boa parte do povo brasileiro confiou na mudança pregada por Lula, mas muitos, incluindo alguns dos membros de partido, encontram-se frustrados com o não cumprimento de um novo contrato social.

## 5. Bibliografia

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente IN: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1998. 1ª Edição.
2. ARRUDA, José Jobson de A & PILETTI, Nelson. *Toda a História – História Geral e História do Brasil*. Editora Ática, 2000
3. COUTINHO, Virgínio Ferreira, CAMPOS, Maria Tereza Oliva Silveira, *Brasil século XXI: a construção de um Estado eficaz*. Brasília: ENAP, 1996.
4. HUBERMAN, Leo. *História da Riqueza do Homem*. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1978
5. MAIOR, A Souto. *História Geral*. São Paulo. Companhia Editora nacional, 1971
6. MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Rio de Janeiro. Vozes. 1995. 8ª Edição.
7. MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo. Editora Braziliense. 1998
8. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1998. 1ª Edição.
9. SANTAROSA, Beatriz. *Estado, Constituição Federal , Planos Plurianuais: a face invisível da C&T nos anos 90*. 2001. 198f.. Dissertação de Mestrado - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
10. STIGLITZ, Joseph E. A Globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais. Futura. 2002. 1ª edição.
11. WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília. Editora Unb. 1999.
12. WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. São Paulo. Editora Ática. 1998. 9ª Edição.

13. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol VI, nº 119 (115), agosto de 2002) Disponível em [www.ub.es/geocrit/sn/sn119115.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119115.htm). Acesso em 25/03/2004.
14. O desafio do planejamento governamental/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2002). Relatório disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
15. ENAP. Ingressantes para a carreira de Gestão MCT e CNPq – 2002.
16. PT 2002. Disponível em [www.pt.or.br](http://www.pt.or.br)
17. THE ECONOMIST. Fevereiro 2003. Volume 366, número 8312
18. ATHIAS, GABRIELA, “Ministro da área social critica Fome Zero “. Folha de São Paulo, 08/03/2004. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>. Acesso em 16/05/2004.
19. CANZIAN, FERNANDO, “Diretores do Fundo fazem críticas às PPPs”. Folha de São Paulo, 26/04/2004. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>. Acesso em 16/05/2004.
20. CARDOSO, CÍNTIA “Ruptura radical é a saída para o Brasil, defende professor francês”. Folha de São Paulo, 31/05/2004. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>. Acesso em 31/05/2004.
21. SCOLIANI, ANDRÉ & SCOLESE, EDUARDO, “Procurador vê lacuna em leis sobre verbas destinadas a ONGs”. Folha de São Paulo, 30/05/2004. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>. Acesso em 30/05/2004.
22. TAHAN, LILIAN & BOAVENTURA, HELAYNE, “Reforma ajudou a emperrar a máquina”. Correio Braziliense, 10/05/2004. <http://www.correioweb.com.br>. Acesso em 13/05/2004.
23. VAZ, LÚCIO, “TCU aponta paralisia do governo”. Correio Braziliense, 30/04/2004. <http://www.correioweb.com.br>. Acesso em 13/05/2004]
24. [www.desenvolvimentosocial.gov.br](http://www.desenvolvimentosocial.gov.br). Acesso em 19/05/04
25. <http://www.mj.gov.br/sedh/dca/reinsoc.htm>. Aceso em 19/05/04
26. <http://www.setp.pr.gov.br/setp/criancaadolesc> Acesso em 19/05/04

27. <http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=80&cod=NCANT>. Acesso em 19/05/04
28. [http://www.mec.gov.br/alfabetiza/alf\\_p&r.shtm](http://www.mec.gov.br/alfabetiza/alf_p&r.shtm). Acesso em 19/05/04
29. <http://www.al.ap.gov.br/perguntas.htm>. Acesso em 19/05/04
30. [http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema\\_orcamentario/dru.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/dru.htm). Acesso em 19/05/04